COLLANA DI PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

IL REFERENDUM

A LIVELLO REGIONALE
COMUNALE - CIRCOSCRIZIONALE

COME ATTUARLO
COME GESTIRLO

Atti del Convegno
(Firenze, 13/14 maggio 1988)

a cura della
Scuola di Pubblica Amministrazione
A&BS
Villa Montalto
Firenze

Ernesto Bettinelli

I referendum nel "sistema" della L. n. 352 del 1970

Sommario: 1. Presupposti storici ed istituzionali della L. n. 352 del 1970 2. I soggetti titolari del potere di iniziativa referendaria ed il contenuto dell'atto - richiesta 3. I diversi procedimenti di promozione dei referendum 4. I vari tipi di controllo affidati all'Ufficio centrale nel corso del procedimento referendario 5. I termini dei procedimenti referendari 6. Conclusioni.

1. L'insoddisfazione per la disciplina legislativa dei referendum previsti dalla Costituzione - e per quello abrogativo, in particolare - è ormai un motivo ricorrente, tanto che da ogni parte si invoca la sua radicale riforma, se non sostituzione. L'approssimazione dimostrata dal legislatore del 1970 è la conseguenza un pò della fretta di dare attuazione soprattutto all'art. 75 della Carta, per consentire ai cattolici di richiedere l'immediata abrogazione della coeva legge sul divorzio, un pò della conseguente disattenzione *sistemica* circa la collocazione dell'istituto nell'ordinamento: in rapporto non solo con gli organi della rappresentanza politica, ma con le altre forme di democrazia diretta, per così dire "minori". E ciò anche se il Parlamento approfittò dell'occasione per approvare una legge generale, tendenzialmente organica, che le ricomprendesse tutte: dall'iniziativa legislativa popolare al referendum approvativo (ma non *conclusivo*) per le modificazioni territoriali delle regioni. In proposito si può, peraltro, pure osservare come la Costituzione solo nel caso del referendum abrogativo preveda espressamente l'intervento integrativo della legge ordinaria e come, in precedenza, l'esercizio dell'iniziativa legislativa popolare si fosse egualmente affermato, sia pure in via di (rara) prassi (talché la legge ha assunto per quest'istituto il valore di una mera *razionalizzazione*).

L'accorpamento - certamente opportuno e quasi obbligato - nello stesso testo legislativo della regolamentazione dei vari strumenti di democrazia diretta fu facilitato da un approccio essenzialmente burocratico e processualistico cui il Parlamento volle attenersi, per evitare l'insorgere di laceranti discussioni che avrebbero potuto bloccare, ancora una volta, l'"entrata in funzione" dei

referendum.

Pertanto, ci si informò a un'interpretazione alquanto restrittiva del concetto "modalità di attuazione" - di cui all'u. co. dell'art. 75 Cost. -, intendendolo appunto nel senso che esso autorizzasse semplicemente a predisporre norme sul *procedimento*, nel significato più tradizionale e circoscritto di sequenza temporale di attività e di atti (in parte già prefigurati dalla Costituzione e dalla L. cost. 11 marzo 1953, n. 1, all'art. 2). Né ci si preoccupò di immaginare che si potesse provvedere a ulteriori specificazioni o adattamenti delle stesse disposizioni costituzionali (ritenute affatto compiute), con riguardo - ad esempio - alla definizione dell'oggetto *formale e sostanziale* delle votazioni popolari.

2. Pur tenendo presente questo contesto storico, da cui sortì la l. n. 352 del 1970, pare egualmente indispensabile leggerla e analizzarla con un metodo sistematico, che coinvolga tutti gli istituti da essa ricompresi e non incentrare l'attenzione sul solo referendum abrogativo, l'unico che fino ad oggi ha trovato applicazione. Ciò consente (*rectius*: avrebbe dovuto consentire) di meglio valutare la congruità di talune soluzioni, seguite anche in sede interpretativa, relativamente a punti nodali del procedimento relativo allo stesso referendum abrogativo.

Si consideri dapprima il *momento dell'iniziativa*: i soggetti (tutti *di base*) da cui prende avvio qualsiasi procedimento referendario. Essi si possono così distinguere: *gruppi elettorali* (che, nella misura non inferiore ai 500 mila elettori, possono presentare richiesta di referendum abrogativo e di approvazione costituzionale; minoranze politiche istituzionali (1/5 dei membri di ciascuna Assemblea legislativa, che possono presentare richiesta di referendum ai sensi dell'art. 138 Cost.); *enti del decentramento regionale e locale* (5 consigli regionali possono presentare richiesta di referendum abrogativo e di approvazione costituzionale; consigli comunali - in numero tale da rappresentare almeno 1/3 delle popolazioni interessate - possono presentare richiesta di referendum per la fusione di regioni - circoscritto ai relativi territori -; consigli comunali e consigli provinciali possono presentare richiesta di referendum per il loro distacco da una regione ai fini della creazione di una nuova regione: in questo caso alla richiesta dei suddetti enti locali deve aggiungersi l'*adesione* di tanti consigli provinciali o comunali che rappresentino almeno 1/3 della restante popolazione della regione da cui tale distacco dovrebbe avvenire; ove esso sia funzionale all'aggregazione ad altra regione esistente, occorre anche l'adesione - sempre per il perfezionamento della richiesta - di tanti consigli provinciali o comunali tali da rappresentare almeno un terzo della popolazione della regione destinataria dell'aggregazione medesima).

Il contenuto dell'*atto di richiesta* dipende, ovviamente, dal tipo di referendum cui la medesima si riferisce e si risolve nella predisposizione di un *quesito* ad opera dei soggetti promotori. I suoi termini - contrariamente a quanto ritenuto nella prassi (per il referendum abrogativo) - non sono predeterminati rigidamente dalla legge. Questa, in effetti, sembra piuttosto prescrivere i requisiti ed i riferimenti indefettibili che devono contraddistinguere le singole doman-

de, lasciando comunque ai promotori un ragionevole margine di discrezionalità quanto alla loro elaborazione e *presentazione* formale ai sottoscrittori (nell'ipotesi di iniziativa popolare) e, successivamente, al corpo elettorale in sede di votazione. In favore di questa disattesa opinione depone una analisi letterale e sistematica delle disposizioni che qui rilevano. Si considerino - per il referendum di approvazione costituzionale - gli artt. 4 e 16 della l. n. 352 del 1970. Nel primo si legge che la richiesta "deve contenere" (i connotati formali di individuazione della delibera legislativa costituzionale approvata dalle Camere), non "deve *soltanto* contenere"; nel secondo, laddove più perentoriamente si precisa il *contesto* del quesito ("Il quesito da sottoporre a referendum *consiste* nella formula seguente: [...]"), vi è pure uno spazio bianco lasciato alla libera seppur *ragionevole e puntuale* formulazione da parte dei promotori, nel momento della descrizione del testo normativo votato a maggioranza assoluta dal Parlamento e suscettibile di conferma o meno da parte degli elettori. Infatti la parola "concernente" (cui devono seguire le indicazioni dei promotori) non sembra voler richiamare *esclusivamente* il titolo ufficiale dell'atto, bensì sembra consentire una sua pur sommaria, efficace (sotto un profilo discorsivo) e naturalmente obiettiva esposizione.

A maggior ragione, queste conclusioni possono valere per il referendum abrogativo. L'art. 27 della stessa legge, in questo caso, parla di "termini del quesito che si *intende* sottoporre alla votazione popolare".

Quesito che - come è noto - può, per espressa previsione costituzionale, avere ad oggetto un'intera legge od una sua parte (senza ulteriori specificazioni: e dunque anche *frammenti* normativi), cosicché la mera riproduzione dei dati formali indicati nello stesso art. 27 potrebbe talora rendere addirittura insufficiente o soltanto apparente la domanda rivolta ai sottoscrittori ed agli elettori. In verità, "i termini del quesito" rappresentano un elemento *ulteriore* e *sostanziale* nell'ambito della complessa proposizione interrogativa. E ciò si evince abbastanza chiaramente dalla stessa disposizione quando con un "e" si distingue sintatticamente (e concettualmente) la succitata espressione dagli altri requisiti da includere inderogabilmente nel contesto della domanda. Ecco allora che questa interpretazione *testuale* e *logica* (non certamente evolutiva o integrativa) darebbe modo ai promotori di redigere un quesito più lungo, ma sicuramente più chiaro: essi potrebbero, cioè, precisare in forma dilemmatica i risultati ablativi che si propongono, il "comune principio" (così la Corte cost. nella sent. n. 16 del 1978) sotteso a proposte abrogative di una pluralità di norme, usando un lessico non "troppo" tecnico-giuridico, ma *di sostanza*, tale da potere essere correttamente recepito dalla generalità degli elettori (conformemente al *dover essere* democratico della vigente forma di stato). Questa possibile (se non univoca) lettura del disposto in questione non ha avuto - come si segnalava - il conforto della prassi (forse anche per disattenzione o per eccessiva prudenza dei promotori delle prime iniziative referendarie) e di ciò la Corte cost. ha preso atto, riferendosi nella sua giurisprudenza all'art. 27 "quale è stato costantemente inteso ed applicato" (per cui *si è ritenuto* che "i termini del quesito" si riducano alla sola indicazione numerica degli articoli sottoposti al voto popo-

lare, mentre l'integrale trascrizione del "testo letterario" concerne unicamente le più specifiche "disposizioni di legge" da abrogare, comunque contenute in singoli commi dagli stessi articoli...: sent. n. 26 del 1981). Ma proprio questa *constatazione* della Corte rafforza la convinzione perlomeno della legittimità di un'altra più congrua interpretazione e applicazione della disposizione. Anche per i referendum sulle diverse ipotesi di variazione territoriale delle regioni la legge riserva agli enti promotori una qualche discrezionalità nell'"espressione" del quesito.

Così l'art. 41 contempla la *possibilità* di inserire nella domanda l'indicazione del nome della nuova regione che verrebbe a costituirsi per fusione (di più regioni) o per separazione (e conseguente riaggregazione) di province e comuni da regioni esistenti. E, in questa prospettiva, pare anche ammissibile che i comuni e/o le province separande siano individuati, oltre che con i loro nomi ufficiali (dato formale irrinunciabile), *anche* menzionando - ove sussista - il nome storico del territorio entro cui sono ricompresi.

3. I titolari del potere di iniziativa referendaria si possono inquadrare in due categorie: soggetti dotati di un'organizzazione (di diritto pubblico) precostituita e permanente (consigli regionali, comunali, provinciali) e soggetti *allo stato diffuso*, che si autoqualificano e organizzano - pur in maniera alquanto elementare - solo in funzione della richiesta di votazione popolare (frazioni del corpo elettorale, frazioni parlamentari).

Questa diversa situazione (cui corrisponde un diverso peso politico - istituzionale) dovrebbe rilevare nella disciplina del procedimento per la formazione dell'atto-richiesta, nel senso che il legislatore dovrebbe, in linea astratta, ragionevolmente agevolare l'iniziativa dei soggetti allo stato diffuso, sia nella individuazione dei limiti di tempo per il perfezionamento della medesima, sia nella prefigurazione degli adempimenti materiali e burocratici che ad essa permettono di assumere una *forma legittima*.

Viceversa, nella l. n. 352 del 1970 si può riscontrare un indirizzo opposto.

Quanto ai tempi: nel caso del referendum abrogativo i termini utili per la presentazione della richiesta da parte dei 5 consigli regionali sono di quattro mesi, che decorrono dalla data della deliberazione del consiglio che, per così dire, si è attivato per primo ed il cui atto viene inevitabilmente a costituire il modello cui dovranno attenersi almeno altri quattro consigli, affinché la promozione della votazione popolare ad iniziativa regionale sia valida (art. 29); mentre per l'iniziativa ad opera di gruppi elettorali i termini utili per il deposito della richiesta si riducono a tre mesi, che decorrono dalla più antica data di vidimazione (che compete alle segreterie comunali o alle cancellerie degli uffici giudiziari) apposta sui fogli utilizzati (e, poi, consegnati alla cancelleria della Corte di Cassazione) per la raccolta delle firme degli elettori nel numero minimo di cui all'art. 75 Cost.

Questa disparità di situazione appare notevole, soprattutto in presenza di un procedimento di promozione certamente più laborioso e complesso rispetto a quello previsto per i consigli regionali.

Nel caso del referendum di cui all'art. 138 Cost., di fronte a un termine di tre mesi (a partire dal giorno di pubblicazione - ad effetto notiziale - del testo normativo approvato dal Parlamento sulla *Gazzetta Ufficiale*) entro cui deve essere presentata la "domanda" di votazione popolare, disposto indifferentemente per tutti i soggetti titolari del potere di richiesta, la situazione è egualmente discriminante proprio considerando la più defatigante serie di adempimenti ed oneri che gravano sui promotori di un'iniziativa popolare. Il tempo a loro disposizione per l'effettiva raccolta delle sottoscrizioni degli elettori è, per questa consultazione, addirittura inferiore ai tre mesi, in quanto in questo periodo è ricompresa la fase preliminare di annuncio dell'iniziativa medesima e di susseguente predisposizione degli strumenti materiali necessari per ottenere l'adesione dei cittadini. Del tutto congruo è, invece, il termine dei tre mesi per la formazione della richiesta da parte di una frazione (neppure troppo elevata) di deputati o di senatori, giacché la loro "mobilitazione" si esaurisce nella formulazione del quesito, nella sottoscrizione dell'atto che lo contiene, nella designazione di tre parlamentari quali delegati, a cui è riservato il compito di depositare presso la cancelleria della Corte di Cassazione la richiesta medesima, corredata con le sottoscrizioni, nel numero minimo già ricordato, autenticate dalla segreteria della Camera cui i parlamentari appartengono. Del pari congruo - in rapporto al procedimento, seppure qui un pò più complesso e analogo a quello di promozione del referendum abrogativo - sembra il termine di tre mesi per l'iniziativa dei 5 consigli regionali, che devono adottare identica deliberazione di richiesta: la quale si perfeziona con la redazione di un unico atto ad opera dei delegati (eletti: uno per ciascun consiglio) regionali, che procedono anche a sottoscriverlo e, quindi, a depositarlo - unitamente alle copie autentiche delle singole deliberazioni di richiesta - presso la cancelleria della Cassazione.

Per quanto concerne il referendum per le modificazioni territoriali delle regioni, non è possibile fare comparazioni in quanto esso può essere promosso da un unico soggetto (collettivo). In ogni caso, anche qui vige il termine dei tre mesi per il perfezionamento della richiesta.

Dal non chiarissimo art. 42 della legge in esame si desume una sequenza temporale-procedimentale di questo tipo: uno degli enti locali tra quelli interessati alla proposta, successivamente alla approvazione della propria delibera per l'indizione del referendum e alla conseguente designazione del proprio delegato, si assume l'incarico di depositare - a cura di quest'ultimo - presso la cancelleria della Cassazione un atto di richiesta; da questo momento decorrono i tre mesi entro cui gli altri enti locali dovranno, a loro volta, consegnare le rispettive deliberazioni, "a corredo della richiesta" medesima.

Quanto al procedimento: che esso sia più gravoso per i gruppi elettorali che non per gli altri soggetti è del tutto evidente. Innanzitutto perché i primi si costituiscono *una tantum* in rapporto all'iniziativa referendaria che intendono perseguire e sono "organizzati" da un comitato promotore (composto da almeno 10 elettori), che *formalmente* viene ad esistenza ed acquista una sua identità giuridica e politica all'atto della sua *presentazione* alla cancelleria della Corte

di Cassazione per l'"annuncio" dell'iniziativa (art. 7 l. cit.). (Ed è, questo, un adempimento da cui gli altri soggetti sono esonerati). Inoltre, per il prosieguo dell'*iter* per la formazione della richiesta essi - contrariamente agli altri titolari - enti, che si avvalgono per tutta l'attività di certificazione di organi ed uffici *interni* - sono in buona misura *dipendenti* da un'organizzazione *esterna*: quella della Pubblica amministrazione (in senso lato). Infatti, non solo la vidimazione dei fogli per la raccolta delle firme è affidata a funzionari delle cancellerie degli uffici giudiziari o delle segreterie comunali; ma per l'autenticazione delle firme i promotori debbono necessariamente avvalersi o di notai o di un numero assai circoscritto di pubblici funzionari (cancellieri, giudici conciliatori, segretari comunali) dotati, per così dire, di scarsissima mobilità e di limitata disponibilità, in rapporto ai loro assorbenti e normali impegni d'ufficio.

La legge stessa valuta come straordinaria, quasi privata (al pari dei notai), l'attività di autenticazione da essi prestata laddove dispone il loro diritto "ad onorari" (stabiliti per prestazioni analoghe delle leggi elettoriali) né la legge contempla la possibilità che la funzione di autenticazione sia delegata da questi funzionari ad altri impiegati che appartengano all'ufficio, né tanto meno, ad esponenti "affidabili" (cioè forniti di particolari requisiti culturali e professionali) dei promotori (salva, naturalmente, l'assunzione - magari attraverso una dichiarazione giurata - di diretta responsabilità - anche agli effetti penali - di svolgere una simile attività con assoluta lealtà e correttezza e salva, anche, la previsione di puntuali - e non particolarmente difficoltosi - controlli amministrativi onde verificare l'autenticità delle sottoscrizioni acquisite ed esibite). E' noto come la soluzione assai angusta accolta dalla vigente legge dia luogo, quasi regolarmente, ad inconvenienti pratici, ad abusi (solitamente omissivi) ed a conseguenti polemiche (come, ad esempio, quelle sortite in seguito all'emanazione della circolare del Ministro per l'Interno Gui - 18 aprile 1975 - che precisava i *limiti* dei doveri a carico dei segretari comunali, escludendo, tra l'altro, per essi l'obbligo della custodia dei fogli con le firme degli elettori e lasciando alla loro disponibilità di autenticarle in luoghi diversi dal loro ufficio, *fuori dall'orario di lavoro*). Del resto, non casualmente lo stesso Governo in passato dimostrò il suo intendimento di ovviare a una situazione che certamente pregiudica l'esercizio di un diritto politico costituzionalmente garantito (e facilmente favorisce situazioni di disparità di trattamento *di fatto* nei confronti delle varie iniziative referendarie), con la presentazione di disegni di legge di modifica alla disciplina appena descritta (tra i primi, si veda il d.d.l. presentato alla Cam. dep. il 29 marzo 1977, VI leg., doc.n. 1308, ove, quantomeno, si consente ai segretari comunali di delegare ad impiegati del comune il potere-dovere di autenticazione (art.9, 3° co.1).

4. Per tutti i tipi di referendum il legislatore ha optato per un sistema di controlli accentrato. Si fa qui riferimento ai controlli non affidati alla Corte costituzionale (e che riguardano soltanto le richieste di referendum abrogativo, sottoposte ad un giudizio di ammissibilità ai sensi dell'art. 2 della l. cost. 11 marzo 1953, n.1). Tali controlli sono assai differenziati e distribuiti nell'ar-

co dei vari procedimenti, cosicché sarebbe approssimativo definirli indistintamente "di legittimità", anche se unico è l'organo giurisdizionale che ad essi presiede e, cioè, l'*Ufficio centrale per il referendum* (istituito, presso la Cassazione, dalla l. n. 352 - all'art. 12 - e la cui composizione è stata successivamente modificata per necessità di semplificazione dal d.l. 1 luglio 1975, n. 264, convertito con la l. 25 luglio 1975, n. 351 e dalla l. 22 maggio 1978, n. 199).

Sono propriamente *di legittimità* (meglio sarebbe dire: *di conformità*) i controlli concernenti la *forma* dell'atto di richiesta, la completezza e la validità degli ulteriori atti estrinseci che la corredano. Cosicché l'Ufficio deve accertare se la medesima contenga i quesiti redatti secondo lo schema indicato dalla legge per i diversi tipi di referendum; se - nel caso di referendum ad iniziativa popolare - siano state osservate le prescrizioni sui modi e sui tempi di raccolta delle sottoscrizioni (in particolare, sulla sussistenza del numero minimo di firme, *autenticate,* di cittadini, la cui qualità di elettori sia documentalmente attestata); se - nel caso di referendum ad iniziativa di consigli regionali - l'atto di richiesta sia sottoscritto dai delegati rappresentanti di ciascun consiglio (in numero non inferiore a 5) ed accompagnato dalle copie autentiche delle deliberazioni di *identica* richiesta e di (successiva) designazione dei delegati medesimi (da tale documentazione deve risultare tra l'altro, che le deliberazioni di richiesta sono state approvate con il voto della maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati alla regione).

Nell'ipotesi di referendum per la variazione territoriale delle regioni, le "verifiche" sull'atto di richiesta e sulle deliberazioni a corredo (approvate da comuni o province) che l'Ufficio centrale deve compiere sono del tutto simili. Quanto mai semplice è, poi, il controllo sulle richieste di referendum di approvazione costituzionale depositate da frazioni di parlamentari: si tratta di accertare la loro qualità di deputati o di senatori in carica, il loro numero e l'autenticità delle loro sottoscrizioni, oltre agli accertamenti di natura oggettiva sulla regolarità del procedimento - tempi e modi - già menzionati.

All'Ufficio centrale compete anche, per ciascun tipo di referendum, un controllo *preliminare* e - per il solo referendum abrogativo - anche *successivo ed eventuale* circa l'esistenza dei *presupposti costituzionali* che consentono la stessa instaurazione del procedimento per l'indizione di votazioni popolari. Controllo che merita di essere concettualmente tenuto distinto da quello, appena esaminato, sulla *conformità* dell'atto di richiesta.

La l. n. 352 - all'art. 12, 2° co. - attribuisce, infatti, all'ufficio il compito di valutare se le richieste di referendum di approvazione costituzionale siano *conformi* alle norme dell'art. 138 della Cost.

Ciò significa che l'organo della Cassazione deve *in primo luogo* (prima di prendere in esame gli aspetti formali delle richieste sopra considerati) accertare se le Camere abbiano effettivamente e validamente approvato un atto qualificabile come "legge di revisione costituzionale" o "altra legge costituzionale", se il medesimo in seconda deliberazione abbia conseguito presso entrambe le assemblee la maggioranza assoluta (ma non quella dei 2/3), se sia intervenuta pubblicazione *notiziale* sulla *Gazzetta Ufficiale*. Anche per i referendum di variazione territoriale delle regioni è previsto un siffatto controllo preliminare

sui presupposti, con il richiamo esplicito - cfr. l'art. 41, 1° co. - all'art. 132 Cost.

Ciò comporta, in questo caso, per l'Ufficio la necessità di verificare la sussistenza delle condizioni minime di densità demografica prescritte per la fusione di regioni o per la creazione di nuove regioni, nonché il numero complessivo degli abitanti residenti nel territorio dei comuni richiedenti, in rapporto al totale delle popolazioni interessate dalla proposta; ed anche - pur nel silenzio della Costituzione - la contiguità territoriale delle regioni destinate a fusione e quella degli stessi comuni promotori (nella stessa prospettiva il dato della contiguità dovrà essere accertato per i comuni o le province che chiedono l'aggregazione ad altra regione *confinante*). Un'interpretazione logica dell'intero articolo in questione potrebbe poi consentire la conclusione che l'Ufficio centrale abbia anche il potere di cassare quelle richieste di referendum previste dall'ultimo comma della stessa disposizione che, se accolte dal corpo elettorale e successivamente dal Parlamento, avrebbero come effetto di ridurre la popolazione di una regione a un numero di abitanti inferiore al milione.

Per il referendum abrogativo l'art. 32 della l. n. 352 è più avaro di riferimenti *espliciti*, in quanto si limita a deferire all'Ufficio l'accertamento della conformità delle richieste "alle norme di legge" e richiama testualmente l'art. 75 della Cost. *solo* per precisare che all'Ufficio medesimo è preclusa "la cognizione di ammmissibilità [...] demandata [...] alla Corte costituzionale".

Il problema di una puntuale definizione della natura e dell'estensione dei poteri di controllo distribuiti tra i due organi è stato comunque affrontato e risolto in via giurisprudenziale e di prassi. In effetti, la stessa Corte Cost. già nella sentenza n. 251 del 1975, seppure incidentalmente, rilevò che all'Ufficio centrale " è preclusa *soltanto* la cognizione dell'ammissibilità del referendum", alla luce del 2° co. dell'art. 75 Cost. e dell'art. 2 della l. cost. n. 1 del 1953.

Successivamente, la stessa Corte ha avuto modo di tradurre *in positivo* questa conclusione, riconoscendo che all'Ufficio centrale rimane riservato - anche nel caso del referendum abrogativo - la verifica dell'*esistenza dei presupposti costituzionali* che consentono l'avvio o il proseguimento del relativo procedimento. Spetta pertanto all'organo in questione accertare se l'oggetto della richiesta abrogativa è una legge o un atto con valore di legge e se il medesimo è *attualmente* vigente. Ecco che, in un tale contesto, la Corte costituzionale ha potuto individuare e specificare varie ipotesi di controllo cui sarebbe tenuto *in via esclusiva* l'Ufficio centrale: sull'efficacia circoscritta nel tempo delle norme oggetto della richiesta (sent. n. 22 del 1981), sulla portata delle sentenze dichiarative di illegittimità costituzionale concernenti norme oggetto di richiesta (sent. n. 251 del 1975) e, infine, sulla loro *effettiva e sostanziale* abrogazione ad opera di leggi approvate successivamente al perfezionarsi dell'iniziativa referendaria (sent. n. 68 del 1978). Questa situazione (che dà luogo ad un controllo *successivo ed eventuale* relativamente all'esistenza dei presupposti costituzionali) è prevista dall'art. 39 della l. n. 352, che conferisce all'Ufficio centrale il potere di *dichiarare*, ove essa si verifichi prima della data di svolgimento della votazione popolare, che le operazioni relative non hanno più corso. Come è noto, la disposi-

zione ha subìto un intervento censorio da parte della Corte cost., che con una tipica sentenza interpretativa (*manipolativa*) di accoglimento ha provveduto ad integrarla con significati normativi puntuali, onde evitare che abrogazioni meramente formali o apparenti possano interrompere un procedimento referendario.

In ogni caso, una lettura sistematica degli artt. 39 (pur nella sua generica e insufficiente formulazione originaria) e 32, 2° co., avrebbe potuto consentire di individuare fin dall'inizio la permanenza in capo all'Ufficio centrale di un potere di controllo: che si è definito, anche per il referendum di cui all'art. 75 della Cost., *sui presupposti costituzionali*.

Un altro genere di controlli *successivi* assegnati all'Ufficio centrale (e, in questo caso, specificamente per il referendum abrogativo) è quello che si potrebbe denominare *positivo - manipolativo*, in quanto essi paiono finalizzati esclusivamente all'effettuazione della votazione popolare (e non ad inibirla), ma su un quesito rielaborato (sia pure solo formalmente) dall'Ufficio stesso, senza il determinante concorso dei promotori, in presenza di particolari circostanze di fatto o di diritto.

Sono da considerare tre ipotesi.

La prima è prevista dal 4° e 5° co. dell'art. 32 della l. n. 352, che autorizza l'Ufficio centrale a provvedere alla "concentrazione" di quelle richieste che rivelino "uniformità o analogia di materia". Sul significato di questa espressione vi sono non poche incertezze, tanto che in sede applicativa l'Ufficio centrale ha dimostrato notevole prudenza per salvaguardare l'identità (anche politica) delle singole richieste, attenendosi, di conseguenza, alla volontà (e interpretazione del quesito) manifestata dai promotori nel corso del contraddittorio sulla proposta di concentrazione formulata dall'Ufficio stesso. (Esemplare, al riguardo, la vicenda dei "pacchetti" di referendum concernenti rispettivamente la materia delle "centrali nucleari" e della "caccia": l'Ufficio prospettò inizialmente la concentrazione di entrambi i pacchetti, valutando che le singole richieste che li componevano erano indirizzate al proseguimento di un unico obiettivo, ma, poi, ritenne fondata l'opposizione dei promotori e quindi rinunciò alla proposta. Si veda in proposito BETTINELLI, *Referendum sul nucleare: tre quesiti, una sola questione*, in *Foro it.*, 1987, I, p. 402 ss. I.

La seconda ipotesi, desunta dallo stesso Ufficio interpretando in maniera estensiva le norme di cui all'art. 32, è quella delle *rettifiche* che lo stesso organo ritiene di dover apportare al quesito ove ravvisi "mere irregolarità formali", tali da disattendere le stesse inequivocabili intenzioni dei promotori. (Questo potere è stato esercitato in occasione del referendum per l'abrogazione delle norme relative al c.d. "taglio" della scala mobile: cfr. ord. dell'U.C. 12 dicembre 1984). La Corte costituzionale ha riconosciuto legittimo siffatto "potere di rettifica", in quanto "mirante a far coincidere forma e sostanza del quesito, secondo l'effettiva ed inequivoca volontà dei promotori del referendum" (sent. n. 35 del 1985).

Infine, la *terza ipotesi*, imposta dall'art. 39 già cit., così come "riscritto" dalla Corte costituzionale con la sent. n. 68 del 1978, in virtù del quale all'Ufficio centrale spetta di "aggiornare" l'originario quesito, proposto dai promo-

tori, nel momento in cui entri in vigore una legge sulla materia oggetto di referendum nuova, *ma non completamente innovativa*, tale, cioè, che non modifica "i principi ispiratori della complessiva disciplina preesistente, né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti" della medesima (così nella sent. appena cit.).

Dunque, l'accertamento di questa situazione, il confronto tra l'intenzione del legislatore e l'intenzione dei richiedenti il referendum, è attribuito all'Ufficio, che decide, in via definitiva, se sussistono le condizioni per *trasferire o estendere* il referendum sulle (o alle) nuove disposizioni.

Per esaurire il tema dei controlli sui procedimenti referendari, affidati all'Ufficio centrale, si devono menzionare quelli *finali* sulle operazioni di voto e di scrutinio. In questa circostanza l'organo della Cassazione procede ad accertare l'esito delle votazioni desumendo i dati necessari dai verbali (e documenti allegati) ad esso inoltrati da tutti gli uffici provinciali per il referendum (istituiti presso i tribunali, nella cui circoscrizione è compreso il capoluogo di provincia) e, preliminarmente, decide sulle proteste e sui reclami presentati, anche presso gli uffici provinciali. Ovviamente i riscontri e i compiti che competono all'Ufficio centrale variano a seconda del tipo di referendum. Se per quello di approvazione costituzionale è sufficiente considerare i voti validi e, nel loro ambito, verificare se il numero dei voti affermativi al quesito è maggiore del numero dei voti negativi, per le altre votazioni popolari i calcoli sono un poco più complessi. Infatti, per il referendum abrogativo occorre preliminarmente verificare, ai fini della sua validità, se ad esso abbia partecipato la maggioranza degli aventi diritto; e per i referendum di livello interregionale per la variazione dei territori delle regioni è indispensabile accertare, per dichiarare approvata la proposta sottoposta a votazione popolare, che i suffragi assegnati alla risposta positiva del quesito non siano inferiori al numero degli elettori iscritti nelle liste elettorali dei comuni nei quali è stato indetta la consultazione.

Anche gli effetti di questo controllo *finale* sui risultati della votazione (che si conclude con un' "attestazione" - per il referendum di cui all'art. 138 Cost. - una "proclamazione" - per il referendum di cui all'art. 75 Cost. - una "dichiarazione" - per i referendum di cui all'art. 132 Cost.) sono sostanzialmente differenti a seconda delle consultazioni.

Per tutte, in ogni caso, l'accertato esito positivo delle votazioni costituisce il presupposto per i successivi atti dovuti ad opera di altri poteri dello Stato: la promulgazione della legge costituzionale o la dichiarazione dell'avvenuta abrogazione di atti legislativi da parte del Presidente della Repubblica (al quale è riservato pure il potere - su deliberazione del Consiglio dei Ministri - di ritardare l'entrata in vigore dell'abrogazione per un termine non superiore a 60 giorni dalla data della pubblicazione della medesima sulla *Gazzetta Ufficiale*: tale termine è stato *eccezionalmente* protratto a 120 giorni per gli ultimi referendum dalla l. n. 332 del 1987); la presentazione da parte del Ministro per l'interno del disegno di legge costituzionale o ordinaria rispettivamente per la fusione/creazione di nuove regioni e per l'aggregazione di comuni o province ad altra regione.

L'accertato esito negativo (la cui notizia deve comunque essere pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale*, a cura del Ministro per la grazia e la giustizia) produce quale effetto sostanziale l'interruzione dei procedimenti complessi in corso; nel caso del referendum abrogativo l'effetto è quello dell'inibizione del deposito di richieste ablative sulle norme rimaste in vigore per un periodo non inferiore ai cinque anni.

5. Le iniziative di democrazia diretta dovrebbero, quasi per definizione, essere garantite e disciplinate uniformandosi ai principi dell'*immediatezza* e dell'*automatismo*. Ciò dovrebbe comportare il riconoscimento dell'esigenza di rendere quanto mai prossimi il momento della promozione e quello della votazione, nonché di disegnare la varie sequenze del procedimento ed i loro tempi in maniera perentoria, limitando al massimo i possibili "incidenti". In una simile prospettiva dovrebbero essere ammesse interruzioni del procedimento (conseguenti, ad esempio, alla dichiarazione di illegittimità o inammissibilità della richiesta), ma non *sospensioni*.

Anche per questo aspetto il legislatore dimostra incertezze e incoerenze, disomogeneità di disciplina, confortate ampiamente dalla prassi.

Se le varie fasi preparatorie e di controllo del complesso *iter* sono sufficientemente "legate" tra di loro, se i rispettivi termini sono *precostituiti* (addirittura all'eccesso per il referendum abrogativo!) con certezza, per la regolamentazione della fase finale e, cioè, la votazione, ci si è attenuti al *criterio* della precarietà o, se si preferisce, della *disponibilità* del referendum.

Questo salto di impostazione è evidente. Per il referendum di approvazione costituzionale si dispone che l'Ufficio centrale debba improrogabilmente pronunciarsi sulla richiesta entro 30 giorni dalla sua presentazione e che entro i successivi 60 giorni dall'inoltro dell'ordinanza che l'abbia dichiarata legittima il Presidente debba indire il referendum. Cosicché tra promozione ed indizione può trascorrere un tempo massimo, e congruo, di tre mesi.

La votazione dovrebbe effettuarsi *normalmente* tra il 50° ed il 70° giorno successivo all'emanazione del decreto di indizione, *ma* questa *può* essere ritardata (fino a 6 mesi dalla comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale) nella prospettiva dell'indizione di *altro* referendum costituzionale, in quanto nel frattempo sia intervenuta pubblicazione notiziale sulla *Gazzetta Ufficiale* di altra legge costituzionale, ai sensi del 2° co. dell'art. 138 Cost.. Lo scopo di questo (non obbligatorio) ritardo è quello di consentire lo svolgimento contemporaneo di più referendum (art. 15 u. co.).

Lo stesso criterio di economia o, meglio, di *attrazione* vale per i referendum relativi alle modificazioni territoriali delle regioni, l'indizione dei quali può essere differita fino ad un anno per abbinarli con i referendum costituzionali (art. 44, 2° co.).

Giova anche sottolineare come per le consultazioni previste dall'art. 132 gli stessi termini del procedimento di controllo e di indizione siano inspiegabilmente indeterminati e differenti rispetto a quelli del referendum costituzionale (non viene fissato alcun limite di tempo per gli accertamenti sulla validità

delle richieste ad opera dell'Ufficio centrale, che, comunque, deve inviare "immediatamente" la sua ordinanza di legittimità al Capo dello Stato, il quale, a sua volta, deve entro tre mesi da tale comunicazione convocare gli elettori alle urne, per una data distante di non oltre tre mesi da quella del decreto di indizione).

Il procedimento previsto per il referendum abrogativo appare invece rigorosamente preordinato, quasi "ingabbiato" entro termini perentori e indisponibili, a parte la fase *eventuale* della votazione.

Innanzitutto viene delimitato, nell'ambito della legislatura, il periodo utile per la presentazione delle richieste (e della documentazione a corredo): le quali non possono essere depositate nei sei mesi successivi alla data di convocazione delle elezioni del Parlamento (si tenga presente che queste devono avere luogo entro 70 giorni dalla scadenza delle precedenti Camere - art. 61 Cost. - e che il decreto di indizione del Presidente della Repubblica deve essere pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* non oltre il 45° giorno antecedente quello della votazione - art. 1, lett. a. della l. n. 136 del 1976) e nell'anno prima della scadenza del Parlamento medesimo.

La ragione di questa prescrizione (art. 32 l. cit.) è quella di evitare la coincidenza tra elezioni politiche e consultazioni abrogative; anzi, di "isolare" quest'ultime da ogni altra competizione elettorale in generale, come viene conformato dal successivo art. 34, laddove si dispone la *sospensione automatica* del referendum già indetto nel caso di scioglimento anticipato delle Camere e si dispone (con una norma molto controversa) che i "termini del procedimento per il referendum riprendono a decorrere a datare dal 365° giorno successivo alla data della elezione". Inoltre, si può rilevare che, a differenza degli altri tipi di referendum, non sono contemplate ipotesi di abbinamento tra questi e le votazioni di cui all'art. 75 Cost.. Non esiste un divieto esplicito in tal senso, ma una lettura sistematica e logica dell'intero testo normativo lascerebbe supporre la propensione (di assai dubbia opportunità, se non razionalità) del legislatore a separarle dal contesto politico circostante.

In secondo luogo, si circoscrive a nove mesi (dal 1° gennaio al 30 settembre) di ciascun anno *utile* il periodo fruibile per il deposito delle richieste. Infine, si indica in una domenica compresa tra il 15 aprile ed il 15 giugno la data di convocazione degli elettori.

Che anche questo spazio temporale sia inderogabile - pur in presenza di circostanze straordinarie: come la fine anticipata del Parlamento - è stato ritenuto dal Consiglio di Stato in un suo discusso parere (24 febbraio 1973), sollecitato dallo stesso Governo in occasione della controversia sulla *nuova* data di votazione del referendum sulla l. istitutiva del divorzio (referendum già indetto e poi sospeso per sopravvenuto scioglimento anticipato delle Camere).

Entro questa ragnatela di termini sono ricomprese le fasi del procedimento: quella dei controlli *necessari e preliminari* - innanzi analizzati -, affidati all'Ufficio centrale (che deve pronunciarsi con ordinanza definitiva entro il 15 dicembre, avendo pertanto a disposizione un periodo di due mesi e mezzo, nel corso del quale deve dapprima svolgere - entro il 31 ottobre - un'attività, per

così dire, *istruttoria*, in contraddittorio con i delegati dei promotori ed i rappresentanti dei partiti sulle eventuali "irregolarità", suscettibili di *sanatoria*, riscontrate nelle richieste e sull'altrettanto eventuale proposta di concentrazione); quella del giudizio di ammissibilità, di spettanza della Corte costituzionale (il cui ruolo è affrontato in altra relazione), che deve essere reso entro il 10 febbraio con sentenza, la quale è comunicata al Presidente della Repubblica che indice il referendum (o i referendum) - su deliberazione del Consiglio dei Ministri - in una domenica da scegliersi - ma a mio avviso *non* inderogabilmente - nell'arco di tempo già segnalato.

Ovviamente, il procedimento può subire *interruzioni* in seguito a: dichiarazione di illegittimità della richiesta ad opera dell'Ufficio centrale, pronuncia di inammissibilità della medesima ad opera della Corte costituzionale, dichiarazione di sopravvenuta abrogazione delle norme oggetto del referendum ad opera dell'Ufficio centrale.

E' previsto un unico caso di *sospensione* (del referendum già *indetto*): quello cui si è sopra accennato e, cioè, lo scioglimento anticipato del Parlamento. E si è già constatata l'applicazione che ha avuto la disposizione che stabilisce che i "termini del procedimento" riprendono a decorrere a datare dal 365° giorno successivo alla data delle elezioni politiche: tale da comportare la possibilità di uno slittamento del referendum fino a due anni.

In realtà una lettura più ragionevole della norma, alla luce di quei principi dell'*automatismo e dell'immediatezza* sopra evocati, dovrebbe far ritenere che la nuova data della consultazione popolare scivoli "automaticamente" di un anno, senza necessità di una ulteriore fissazione (da parte del Consiglio dei Ministri), anche se ciò dovesse comportare uno "straripamento" dal periodo indicato nel 1° co. dell'art. 34. In effetti, non pare sussistere alcuna difficoltà di ordine metodologico - interpretativo per convenire che l'ultimo comma dello stesso articolo costituisca una deroga "*implicita*", ma *evidente*, a quanto disposto nel primo. Del resto, anche il legislatore si è recentemente "accorto" dell'incongruità istituzionale della interpretazione prevalsa (e che rappresenta un precedente che non si è ritenuto opportuno superare in via di prassi), quando ha approvato la l. 7 agosto 1987, n. 332 ("deroghe alla legge 25 maggio 1970, n. 352, in materia di referendum"); legge "eccezionale" (non estensibile, pertanto, a future votazioni popolari), in virtù della quale i referendum indetti il 5 aprile del 1987 hanno potuto svolgersi l'8 novembre dello stesso anno.

Altra ipotesi di sospensione del procedimento, non espressamente prevista ma *inevitabile*, consegue all'eventualità, affatto plausibile, che il Parlamento approvi una nuova disciplina della materia oggetto di referendum pochissimi giorni prima della data di svolgimento del medesimo. Di fronte alla *necessità* che l'Ufficio centrale si pronunci ai sensi dell'art. 396 della l. n. 352 e che - ove sussistano le condizioni - provveda ad aggiornare l'originario quesito, ecco che la data di votazione dovrà essere spostata (su deliberazione del Consiglio dei Ministri) per dare modo all'organo della Cassazione di assolvere ai predetti adempimenti. Pure in questo caso sembra del tutto ammissibile (e ovvia) una deroga in via amministrativa al termine *finale* del 15 giugno.

6. Da questa ricostruzione, assolutamente e *volutamente* formale, della vigente disciplina ordinaria sui referendum previsti dalla Costituzione emergono con sufficiente chiarezza incongruenze, lacune, problemi rimasti irresoluti e affidati all'intervento congiunturale, eccezionale del legislatore.

Non spetta a questa relazione individuare i possibili rimedi. Basti ricordare che la stessa Corte costituzionale, in più di una occasione, ha invitato il legislatore a por mano a una riforma della l. n. 352 del 1970 (nelle sentt. n. 16 e 68 del 1978, n. 26 del 1981...) e che la Corte di Cassazione lamenta la gravosità dei controlli ad essa affidati; controlli che, almeno in parte, potrebbero essere decentrati presso altri uffici giurisdizionali (per la verifica del numero e della validità delle firme, ad esempio).

Ma più in generale, occorre sciogliere il nodo del ruolo che si vuole assegnare ai referendum (non solo a quello abrogativo) nel nostro sistema politico, complessivamente considerato.

Il presente convegno è espressamente dedicato ai referendum locali: in ambito regionale, comunale, addirittura circoscrizionale. E la prospettiva segnalata è quella della partecipazione dei cittadini "alla cosa pubblica".

Si tratta di formule che devono trovare un loro preciso contenuto, per non correre il rischio di approvare regolamentazioni casuali, approssimative, senza modelli istituzionali di riferimento: proprio quel che è avvenuto con la l. n. 352 del 1970.